

julio 2013

Huida, fragilidad y promoción de la estabilidad en Yemen

Erin Mooney

La existencia de un alto número de refugiados o personas desplazadas internamente en un país se considera un indicador primario de inestabilidad.¹ Según este criterio, y todos los demás, Yemen es uno de los Estados más frágiles del mundo. Se sabe menos acerca de cómo el contexto afecta la vulnerabilidad de refugiados, desplazados internos y migrantes y qué se puede hacer para fortalecer su protección.

“Cuando amenace el desorden, busca refugio en Yemen.” Esto recomienda un hadiz, o relato referido al Profeta Mahoma. Desde tiempos inmemoriales, un sinnúmero de personas ha atendido este consejo y ha ido a Yemen buscando seguridad frente a la violencia y la inestabilidad. Aunque Yemen es, con creces, el país más pobre de la región, es el único Estado de la Península Arábiga que ha firmado la Convención de 1951 o su Protocolo de 1967, y continúa manteniendo su longeva reputación como lugar de refugio.

Desde 1991, la mayoría de los refugiados huían a Yemen del prolongado conflicto en Somalia; de los 242.000 refugiados registrados en Yemen a finales de marzo de 2013, más del 95% son somalíes, quienes son reconocidos automáticamente como refugiados prima facie.² Los demás proceden de Etiopía, Iraq, Eritrea y otros países, incluyendo a Siria, que también ocupan un lugar destacado en los índices de fragilidad estatal. Como signo de su desesperación, los refugiados en Yemen han huido de un Estado frágil a otro.

La mayoría de los refugiados y solicitantes de asilo que han llegado a Yemen no sabían del deterioro de la situación política, de seguridad y económica del país. Tampoco han sido inmunes a sus efectos. Varios centenares de personas fueron desplazadas de nuevo, esta vez en el interior de Yemen, y algunas fueron asesinadas en los violentos enfrentamientos que sacudieron la capital, Saná, en 2011. Además, han sufrido un acoso esporádico, en particular después de rumores infundados propagados en 2011 que afirmaban que el gobierno estaba reclutando refugiados para ayudar a sofocar las protestas contra el régimen, así como en 2012 cuando se afirmó que los “somalíes” eran sospechosos de estar detrás de algunos ataques suicidas con bombas contra funcionarios del gobierno. Una refugiada somalí que fue arrestada volviendo a su casa desde el trabajo, se lamentó: “Hemos venido aquí para escapar de la guerra y ahora estamos atrapados en la guerra de otros.”

La crisis política de 2011 también provocó un empeoramiento de la situación económica, generando particulares repercusiones para los refugiados.

Muchas refugiadas perdieron su trabajo permanente como limpiadoras y trabajadoras domésticas, así como sus empleos ocasionales. Los hombres refugiados también perdieron oportunidades de empleo, sobre todo en la construcción, mientras que aquellos que aún trabajan reportaron un mayor maltrato en el trabajo. Más niños refugiados se vieron obligados a trabajar para ayudar a sus familias. La combinación de inseguridad y dificultades económicas en Yemen llevó incluso a que varios cientos de refugiados viajaran de retorno a Somalia.

La “Puerta de las lamentaciones”

No obstante, muchas personas – de hecho un número sin precedentes – siguen llegando a Yemen en busca de seguridad y oportunidades económicas, ya sea en Yemen o en su camino a países más lejanos. En 2011, cuando la hambruna asoló el Cuerno de África, mientras la crisis política y la violencia consumían a Yemen, más de 103.000 personas (el doble que en 2010) llegaron a las costas de Yemen. Luego, en 2012, llegó la mayor afluencia registrada en Yemen hasta el momento (107.500 personas). En 2013 se han alcanzado cifras similares, posiblemente incluso superando los registros anteriores. Los etíopes que buscan trabajo en el Golfo Pérsico, en lugar de asilo en Yemen, representan la gran mayoría (80%) de las llegadas por vía marítima. Sólo en los tres primeros meses de 2013, más de 25.000 etíopes viajaron a Yemen por mar, ya sea directamente desde Etiopía o pasando por Yibuti – un promedio de 277 personas al día.

La mayor parte de este “flujo mixto” de migrantes regulares e irregulares, refugiados y solicitantes de asilo llega a través del estrecho Bab el-Mandeb del Mar Rojo, que en árabe significa “la puerta de las lamentaciones”. El hecho de que estas travesías marítimas dependan en gran medida de los traficantes de migrantes empuja gran parte de esta migración a las sombras, fuera del alcance de los esfuerzos nacionales o internacionales de vigilancia; la inseguridad en Yemen también suele impedir que los equipos de patrullas humanitarias contacten con los recién llegados antes que los traficantes. Algunos de los que emprenden este

viaje a Yemen no sobreviven. Desde 2008, más de 1.000 personas no han sobrevivido a los peligros de la travesía. Para quienes llegan a Yemen, los abusos proliferan y están aumentando.

Teniendo en cuenta la frágil situación política y de seguridad en Yemen, puede parecer sorprendente que tantas personas sigan haciendo este peligroso viaje. Sin embargo, en lugar de disuadir a los migrantes, parece que la inseguridad en Yemen ha hecho que entrar a Yemen sea más fácil, ya que ha limitado los esfuerzos nacionales e internacionales para vigilar la extensa costa de Yemen y reducir el tráfico.

Canarios en la mina de carbón

Además de que Yemen es un Estado de acogida de refugiados y un importante centro de tránsito para los migrantes, cerca de medio millón de yemeníes han sido desplazados internamente en los últimos años como resultado de tres distintas crisis de desplazados internos.

Primero, desde 2004 seis guerras sucesivas en la gobernación de Sadá han generado más de 356.000 desplazados internos. A pesar de estar vigente el alto el fuego de febrero de 2010, los enfrentamientos armados localizados en las gobernaciones circundantes provocaron nuevos desplazamientos en 2011 y 2012. Mientras tanto, la mayoría de los desplazados internos hasta ahora se han mostrado reacios a retornar a falta de una solución política al conflicto, garantías de seguridad para todos los civiles, una remoción de minas exhaustiva y la reconstrucción de la propiedad personal y la infraestructura pública enormemente dañadas por la guerra.

Segundo, la violencia asociada con la inestabilidad política en el país en 2011 provocó un desplazamiento interno, en particular en los alrededores de la capital, Saná. Los desplazados por la violencia incluían a refugiados, PDI que previamente habían huido del conflicto de Sadá, y civiles desplazados por primera vez. En el transcurso de 2012 la mayoría de las personas desplazadas por los disturbios logró retornar, aunque todavía necesitan apoyo para conseguir una solución duradera.

Tercero, el conflicto en Abyan, que comenzó en mayo de 2011, desplazó a unas 167.000 personas en cinco gobernaciones del sur. En junio de 2012, después de que el gobierno declaró que había erradicado de Abyan a los grupos armados contra el gobierno, los desplazados internos pudieron empezar a considerar la posibilidad de retornar. Inicialmente, los retornos eran provisionales y limitados debido a la presencia

generalizada de minas terrestres y municiones sin explotar, las preocupaciones generales de seguridad y los cuantiosos daños a la infraestructura. Sin embargo, a finales de abril de 2013, el 95% de los desplazados internos había retornado y comenzado a reconstruir sus vidas en Abyan.

Un reciente análisis realizado por el gobierno sobre los factores de inestabilidad en Yemen subraya que los desplazados internos, los retornados y las comunidades que los acogen se encuentran entre los más afectados por la crisis política nacional de 2011 y que se han hecho más vulnerables por la crisis humanitaria. La búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados internos en Yemen es de vital importancia no sólo para los propios desplazados internos, sino también para promover la estabilidad



ACNUR/Yasser Nasser

julio 2013

en el país en su conjunto. De hecho, en Yemen, como en otras partes, los desplazados internos pueden ser considerados los proverbiales “canarios en la mina de carbón” – sus condiciones y perspectivas son barómetros esenciales que indican si la paz se arraigará y el desarrollo ocurrirá, o si los conflictos resurgirán y se producirá otra espiral de violencia.³

La clave del proceso de transición y por lo tanto de la futura estabilidad de Yemen es la Conferencia para el Diálogo Nacional, que comenzó en marzo de 2013 y tendrá una duración de seis meses. Además de revisar la Constitución, los objetivos acordados del proceso incluyen tomar “las necesarias medidas jurídicas y de otra índole para mejorar la protección de los grupos vulnerables y sus derechos.” El grado en el que las voces y las opiniones de los desplazados

internos, dado que se encuentran entre las personas más afectadas por la inestabilidad en Yemen, sean escuchadas y tomadas en cuenta será fundamental para la inclusión y la legitimidad del proceso.

¿Viabilidad en medio de la fragilidad?

Debido a que Yemen intenta progresar desde la fragilidad a la estabilidad, el Programa de Transición para la Estabilización y el Desarrollo 2012-2014 (TPSD, por sus siglas en inglés) del Gobierno de Yemen, define cuatro principales prioridades y acciones urgentes para promover la estabilidad en Yemen: (i) concluir la transferencia pacífica del poder; (ii) restaurar la estabilidad política y de seguridad; (iii) satisfacer las necesidades humanitarias urgentes; y (iv) lograr la estabilidad económica. Entre las acciones urgentes que deben



Migrantes llegando a las costas de Yemen desde el Cuerno de África.

tomarse para lograr la seguridad, la estabilidad y la consolidación del Estado de derecho están “[r]evisar y desarrollar la legislación nacional relativa al abordaje de los problemas de los grupos vulnerables, como las mujeres, los desplazados internos, los solicitantes de asilo y los refugiados, además de los temas relacionados con la gestión del tráfico y la migración.” La estabilidad también requiere una “acción urgente” para “responder a las necesidades humanitarias urgentes”, en particular ayudando a los desplazados internos y otros grupos vulnerables y compensando a los individuos por la propiedad privada afectada durante el conflicto. Para promover el crecimiento económico, reducir el desempleo y aliviar la pobreza, la TPSD incluye un programa de recuperación económica a medio plazo, que reconoce la necesidad de ampliar la protección social, en particular mediante disposiciones concretas “para hacer frente a los problemas de la crisis, como proporcionar vivienda a los desplazados internos.”

El apoyo internacional para estos y otros esfuerzos de estabilización son esenciales. Respecto a los refugiados, el ACNUR está trabajando con el gobierno de transición para desarrollar la legislación nacional sobre refugiados y fortalecer el sistema nacional de asilo. Los flujos migratorios mixtos desde el Cuerno de África a Yemen, por otro lado, deben ser reconocidos como un problema que no sólo afecta a Yemen, sino a la región en su conjunto. Con este fin, el gobierno de Yemen está desempeñando un papel de liderazgo y tomando la iniciativa para convocar, con el apoyo del ACNUR y la OIM, una conferencia regional en Yemen en 2013 para desarrollar una estrategia para la gestión de los flujos migratorios mixtos y la lucha contra el tráfico y la trata en la región.

La situación de los desplazados internos, por su parte, ha comenzado a ver una evolución positiva, en particular los recientes retornos masivos de desplazados internos a Abyan. El reto ahora es apoyar la sostenibilidad de los retornos, en particular mediante la reconstrucción de la infraestructura para garantizar el acceso a los servicios básicos, la restauración de los medios de vida sostenibles y el restablecimiento de la gobernanza y el Estado de derecho. Igualmente, debe dedicarse más atención y recursos nacionales e internacionales para facilitar un similar progreso hacia las soluciones duraderas para la situación prolongada y de mayor envergadura de los desplazados internos por el conflicto en Sadá.

De hecho, el progreso hacia las soluciones duraderas para los desplazados internos por el conflicto en Abyan dio un nuevo impulso a los esfuerzos para

abordar y resolver los desplazamientos internos en todo Yemen. En noviembre de 2012, el Primer Ministro encargó la elaboración de una política nacional para los desplazados internos. El ACNUR está apoyando al gobierno en esta tarea. Ahora la política ha sido concluida mediante un amplio proceso consultivo y se espera que sea aprobada por el gobierno sin demora en 2013. Cuando esto suceda, Yemen será uno de los aún relativamente pocos, aunque cada vez más numerosos, países en el mundo que adopta una política nacional sobre desplazados internos. Esto representa un importante parámetro de la responsabilidad nacional de abordar el desplazamiento interno, con énfasis no sólo en la adopción, sino también en la implementación.⁴

En conclusión, además de la inestabilidad general, la situación actual en Yemen engendra fragilidades específicas para refugiados, solicitantes de asilo, migrantes y desplazados internos. Sin embargo, el caso de Yemen también muestra que incluso en el más frágil de los Estados es posible emprender esfuerzos nacionales e internacionales para mejorar la protección de estos grupos, y que ello constituye un imperativo a fin de promover la estabilidad nacional. La estabilidad está estrechamente vinculada con una gobernanza eficaz, que a su vez puede ser evaluada en función del nivel de protección que una sociedad brinda a los más vulnerables. Los esfuerzos actuales del gobierno de transición en Yemen para fortalecer su sistema nacional de asilo, hacer frente a la migración mixta (incluyendo los esfuerzos para combatir el tráfico y la trata) y resolver los desplazamientos internos son pasos importantes en esta dirección.

Erin Mooney mooney@unhcr.org trabajó como Oficial Superior de Protección del ACNUR en Yemen desde diciembre de 2011 a junio de 2013.

1. Marco de evaluación de la estabilidad: Diseño de respuestas integradas para la seguridad, gobernabilidad y desarrollo, Instituto Clingendael para el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (enero de 2005), disponible en inglés en: <http://tinyurl.com/Clingendael-stability>. Índice de Estados fallidos, 2012, Fund for Peace, disponible en inglés en: <http://ffp.statesindex.org/indicators>.

2. Para consultar todas las cifras citadas, ver, en inglés, <http://tinyurl.com/YemenUNHCR>.

3. William O'Neill, 'Desplazamiento interno y construcción de la paz: Respuestas institucionales' *Refugee Survey Quarterly*, vol. 28, No. 1.

4. Ver Erin Mooney, 'Responsabilidad nacional y desplazamiento interno: Marco para la acción' *Revista Migraciones Forzadas*, suplemento de octubre de 2005, disponible en inglés, www.fmreview.org/en/FMRpdfs/FMR24/IDP%20Supplement/05.pdf y Elizabeth Ferris, Erin Mooney y Chareen Stark, 'De la responsabilidad a la respuesta: Evaluación de los enfoques nacionales para los desplazamientos internos', disponible en inglés, www.brookings.edu/research/reports/2011/11/responsibility-response-ferris